VII. Οι πηγές χρηματοδότησης του θεσμού της κοινωνικής ασφαλίσεως

Η επιτέλεση των επιδιώξεων του κοινωνικοασφαλιστικού θεσμού εξαρτάται από τις πραγματικές του δυνατότητες για την χορήγηση των προβλεπόμενων παροχών. Η απλή λεκτική πρόβλεψη από το νομοθέτη για την πληρωμή συντάξεων, επιδομάτων και υγειονομικών υπηρεσιών από μόνη της δεν αρκεί για να εξασφαλίσει την χορήγησή τους σε εκείνους που τις χρειάζονται. Η οργανωμένη σε κράτος κοινωνία που θέτει ως σκοπό την παροχή κοινωνικής ασφάλισης οφείλει πρωτίστως να μεριμνά ώστε οι απαραίτητες κοινωνικές υπηρεσίες και δομές να είναι διαθέσιμα σε επάρκεια και εγκαίρως. Ειδάλλως, οι δεσμεύσεις του νομοθέτη κινδυνεύουν να καταστούν διακηρύξεις κενές περιεχομένου, εφ’ όσον δεν στοιχούν προς την πραγματικότητα.

Μαζί με την διαθεσιμότητα των υπηρεσιών και των δομών που πρέπει να βρίσκονται σε οργανωτική ετοιμότητα για την εξυπηρέτηση των ασφαλισμένων καίριας σημασίας είναι η συνδεδεμένη και με τα παραπάνω γενικότερη οικονομική κατάσταση των φορέων (οργανισμών) κοινωνικής ασφαλίσεως. Πρέπει να θεωρείται αυτονόητο ότι οι οργανισμοί κοινωνικής ασφαλίσεως είναι σε θέση να χορηγούν τις ασφαλιστικές παροχές σε είδος ή σε χρήμα, μόνον εφ’ όσον έχουν πριν έχουν συγκεντρώσει τα απαραίτητα προς τούτο οικονομικά μέσα.

* **Κάθε δαπάνη της κοινωνικής ασφάλισης (λ.χ. χορήγηση σύνταξης) σε μια εθνική οικονομία, η οποία πραγματοποιείται σε δεδομένη στιγμή στηρίζεται στην επίδοση της οικονομίας που έχει επιτευχθεί στο αμέσως προηγούμενο διάστημα.**
* Η χρηματοδότηση των παροχών κοινωνικής ασφάλισης στηρίζεται στις εξής πηγές:
* **Στις εισφορές των ασφαλισμένων**. Όταν πρόκειται για αυτοαπασχολούμενους η υποχρέωση για την απόδοσή (πληρωμή) τους βαρύνει τους ίδιους του ασφαλισμένους. Αν πρόκειται για μισθωτούς, δηλαδή για εργαζόμενους που παρέχουν εργασία στην επιχείρηση άλλου (εργοδότη), τότε η συνεισφορά τους παρακρατείται από τον εργοδότη και αποδίδεται από αυτόν στο ασφαλιστικό ταμείο (οργανισμό).
* **Στις εισφορές των εργοδοτών**, οι οποίοι τις καταβάλλουν μαζί με τις κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές των εργαζομένων που τις έχουν παρακρατήσει από το μεικτό τους μισθό. Το ποσό που απομένει για τον εργαζόμενο, αφού αφαιρεθούν οι εισφορές που του αναλογούν, αποτελεί τον καθαρό του μισθό (καθαρές αποδοχές).
* **Στην κρατική επιχορήγηση**. Ο προϋπολογισμός του κράτους – μεταξύ του πλήθους των κρατικών δαπανών – επωμίζεται και την οικονομική υποστήριξη των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως. Με άλλους λόγους, το κράτους συμβάλλει οικονομικά στην πληρωμή των συντάξεων και των λοιπών παροχών: Συμπληρώνει την οικονομική επίδοση που επιτυγχάνουν οι οργανισμοί της κοινωνικής ασφαλίσεως κατά την συλλογή των εισφορών από τους εργοδότες και τους εργαζόμενους. Για να βρει το κράτος τα οικονομικά μέσα που χρησιμοποιεί και γι’ αυτόν και για κάθε άλλο σκοπό (παιδεία, εθνική άμυνα, δημόσια έργα κτλ.) απευθύνεται στους πολίτες, από τους οποίους αντλεί χρήματα μέσω της φορολογίας. Η αποτελεσματική συλλογή φόρων προϋποθέτει την προηγούμενη οικονομική επίδοση των φορολογουμένων. Κατά συνέπεια, το κράτος προκειμένου να επιτελέσει το έργο του, στο οποίο περιλαμβάνεται και η οικονομική ενίσχυση των φορέων κοινωνικής ασφαλίσεως, αντλεί μέσω της φορολογίας οικονομική ισχύ από τους πολίτες – και τούτο προϋποθέτει ότι η οικονομική αυτή ισχύς υπάρχει στους πολίτες του κράτους.
* **Στην αξιοποίηση των περιουσιακών στοιχείων των ασφαλιστικών οργανισμών.** Οι φορείς κοινωνικής ασφαλίσεως διαθέτουν μικρότερα ή μεγαλύτερα αποθεματικά που συνίστανται σε άυλους τίτλους, χρηματοοικονομικά μέσα, καταθέσεις, ακίνητα κτλ.. Η αξιοποίησή τους με την πραγματοποίηση επιτυχημένων επενδύσεων μπορεί να συνεπάγεται απόδοση του συγκεκριμένου κοινωνικού κεφαλαίου που βελτιώνει την οικονομική κατάσταση των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως και συνακόλουθα την ικανότητά τους να χορηγούν κοινωνικές παροχές.
* **Στους λεγόμενους κοινωνικούς πόρους.** Αυτοί αποτελούν επιβαρύνσεις σε ορισμένες συναλλαγές υπέρ τρίτων (των ασφαλιστικών φορέων). Ειδικότερα, οι συναλλασσόμενοι στην κοινωνική ζωή καλούνται να επιβαρυνθούν κατά την αγορά μιας υπηρεσίας ή ενός προϊόντος με επιπλέον κόστος, το οποίο μετά την είσπραξή του κατευθύνεται σε ορισμένο ταμείο-φορέα κοινωνικής ασφαλίσεως. Ωστόσο, αυτού του είδους οι επιβαρύνσεις κρίθηκε ότι αφενός ενίσχυαν περισσότερο ορισμένους ασφαλιστικούς οργανισμούς και απέκλειαν προβάλλοντας την αρχή της δικαιοσύνης και αφετέρου δημιουργούσαν προσκόμματα στην ομαλή λειτουργία της οικονομικής ζωής, επιβραδύνοντας την πορεία της εθνικής οικονομίας προς βλάβη του κοινωνικού συνόλου. Για τους λόγους αυτούς έχουν στην πλειοψηφία τους πλέον καταργηθεί.

Εν κατακλείδι, η οικονομία των οργανισμών κοινωνικής ασφαλίσεως – είτε στηρίζεται σε επιβολή εισφορών είτε σε επιβολή φόρων είτε σε απόδοση κεφαλαίου – προϋποθέτει την ικανή οικονομική λειτουργία και επίδοση της εθνικής οικονομίας στους επιμέρους τομείς της και συνολικά.

VIII. Το ευρωπαϊκό δίκαιο κοινωνικής ασφαλίσεως

Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ενώσεως η κοινωνική πολιτική απασχολεί τα όργανά της στην εκδοχή της εναρμονίσεως (harmonization), της συγκλίσεως (convergence) και του συντονισμού (coordination) των καθεστώτων κοινωνικής ασφαλίσεως των κρατών μελών.

**Η εναρμόνιση** (harmonization) ως έννοια υποδηλώνει την επιδίωξη της δημιουργίας ενός ενιαίου συστήματος κοινωνικής ασφαλίσεως για όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. με την εξάλειψη των διαφορών που χαρακτηρίζει το καθεστώς κοινωνικής ασφαλίσεως κάθε ξεχωριστού κράτους-μέλους. Η επιδίωξη αυτή αφενός δεν κατέστη ποτέ πλειοψηφική στο πλαίσιο των εθνικών κοινωνιών και των κυβερνήσεων, αφετέρου διαπιστώθηκε από πολύ νωρίς ότι δεν είναι ρεαλιστική, δεδομένων των σημαντικών ιδιαιτεροτήτων που εμφανίζει ο θεσμός της κοινωνικής ασφαλίσεως σε κάθε χώρα-μέλος, ιδιαιτεροτήτων που εν πολλοίς συνδέονται με την ξεχωριστή φυσιογνωμία και ιστορία κάθε εθνικής κοινωνίας. Ως εκ τούτων, η ιδέα της εναρμονίσεως έχει εγκαταλειφθεί.

**Η σύγκλιση** (convergence) αποτελεί την ρεαλιστική προοπτική που αντικατέστησε την ιδέα της εναρμονίσεως. Πρόκειται για την θεσμοθετημένη επιδίωξη εντός της Ε.Ε. προς την κατεύθυνση ενός «πλησιάσματος» (συγκλίνω = πλησιάζω) των επιμέρους εθνικών θεσμών κοινωνικής ασφαλίσεως των χωρών-μελών της Ε.Ε.. Αυτό επιδιώκεται μέσω μιας πρακτικής που έχει ονομαστεί «ανοικτή μέθοδος συντονισμού» (“open method of coordination”). Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού αποτελεί εργαλείο για την σύγκλιση (όχι για τον συντονισμό - παρά την ονομασία της): ειδικοί σε ζητήματα κοινωνικής ασφαλίσεως από τις διάφορες χώρες-μέλη συναντώνται σε τακτά χρονικά διαστήματα προκειμένου να ανταλλάξουν γνώμες και ιδέες αναφορικά με διοικητικές πρακτικές και νομοθετικές λύσεις που έχουν δοκιμασθεί με επιτυχία και που θα μπορούσαν να υιοθετηθούν και από τις άλλες έννομες τάξεις, με τις κατάλληλες για κάθε περίπτωση προσαρμογές. Με τον τρόπο αυτόν (ο ένας πληροφορείται για επιτυχημένες λύσεις που έχει βρει ο άλλος στο πεδίο της κοινωνικής ασφαλίσεως για να την προτείνει και στην δική του χώρα) επιτυγχάνεται η βελτίωση του κοινωνικοασφαλιστικού θεσμού και της αποτελεσματικότητάς του, τόσο σε κάθε χώρα όσο και στο σύνολο των χωρών της Ε.Ε., ενώ παράλληλα επιτυγχάνεται εκ των πραγμάτων η σύγκλιση, το πλησίασμα του θεσμού, όπως αυτός ισχύει σε κάθε ξεχωριστό κράτος-μέλος, προς τον αντίστοιχο θεσμό των άλλων κρατών-μελών.

**Ο συντονισμός** (coordination) των καθεστώτων κοινωνικής ασφαλίσεως των κρατών-μελών αποτελεί την πιο σημαντική και συστηματικότερα οργανωμένη εκδήλωση της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ενώσεως στο πεδίο της κοινωνικής ασφαλίσεως. Από νωρίς - ήδη τη δεκαετία του 1950 - κατά τα πρώτα βήματα της ευρωπαϊκής συνεργασίας που έλαβε τη μορφή της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος (Ε.Ο.Κ.) που στη συνέχεια μετεξελίχθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.) διαπιστώθηκε η ανάγκη για την οργάνωση της προστασίας των εργαζομένων που μετακινούνται από μια χώρα-μέλος σε άλλη χώρα-μέλος ως προς τα δικαιώματά τους που απορρέουν από τον θεσμό της κοινωνικής ασφαλίσεως. Ο μετακινούμενος εργαζόμενος δεν πρέπει να βρίσκεται σε δυσμενέστερη θέση από τον εργαζόμενο που δεν άσκησε το δικαίωμα της ελεύθερης μετακίνησης εντός της Ε.Ε., εξαιτίας και μόνον του γεγονότος της μετακινήσεώς του. Η μετακίνησή του δεν πρέπει να γίνεται αιτία για χάνει ο εργαζόμενος, που λ.χ. έχει εργασθεί σε περισσότερες της μιας χώρες-μέλη, τις προσδοκίες του που συνδέονται με την διαδρομή χρόνου ασφαλίσεως με βάση την εργασία του.

Παράδειγμα: Εργαζόμενος που ασφαλίστηκε εργαζόμενος στην Ελλάδα επί 12 έτη, στην συνέχεια εργάστηκε και ασφαλίστηκε στην Γερμανία επί 4 έτη κι έπειτα στην Γαλλία επί 9 έτη. Έχει συνολικά 25 έτη διαδρομής στην ασφάλιση. Αν δεν υπήρχαν οι προβλέψεις του συντονισμού, ο ασφαλισμένος του παραδείγματος δεν θα εδικαιούτο σύνταξη γήρατος. Και τούτο γιατί η μεν ελληνική νομοθεσία απαιτεί 15ετή ασφάλιση ως ελάχιστη προϋπόθεση για την χορήγηση συντάξεως γήρατος, η δε γερμανική νομοθεσία 5ετή, ενώ η γαλλική 10ετή. Σε καμμία από τις παραπάνω χώρες ο ασφαλισμένος δεν συμπλήρωσε τον χρόνο στην ασφάλιση που η κάθε χώρα ξεχωριστά προϋποθέτει προκειμένου να χορηγήσει σύνταξη λόγω γήρατος.

Για περιπτώσεις, καθώς η παραπάνω, η ευρωπαϊκή νομοθεσία προβλέπει **τον συνυπολογισμό όλων των περιόδων ασφαλίσεως** (aggregation of periods of insurance) που έχει πραγματοποιήσει ο ασφαλισμένος που αιτείται συνταξιοδοτική παροχή στα κράτη-μέλη, στα οποία εργάσθηκε. Με τον τρόπο αυτό, η κάθε χώρα του παραδείγματος θα θεωρήσει ότι ο αιτών την σύνταξη έχει συμπληρώσει τον ελάχιστο χρόνο ασφαλίσεως που η νομοθεσία της ορίζει για την θεμελίωση δικαιώματος σε παροχή (στο παράδειγμα, η συνολική 25ετία είναι περισσότερος χρόνος από τα 15 έτη που «ζητά» η ελληνική νομοθεσία, από τα 5 που προβλέπει ή γερμανική και από τα 10 που ορίζει η γαλλική νομοθεσία, ως ελάχιστο απαιτούμενο χρόνο ασφαλίσεως).

Στη νομοθεσία περί συντονισμού προβλέπεται εξάλλου και **ο επιμερισμός των παροχών με τον κατ’ αναλογίαν υπολογισμό του ύψους τους** (pro rata calculation of the social security benefits). Δεν θα μπορούσε να γίνει αλλιώς: ο ασφαλισμένος του παραδείγματος θα λάβει σύνταξη τόσο από την Ελλάδα, όσο και από την Γερμανία και την Γαλλία, επειδή ο φορέας της κάθε χώρας θα διαπιστώσει, κατόπιν αλληλογραφίας, ότι μαζί τους λοιπούς φορείς ο ενδιαφερόμενος συγκεντρώνει τον ελάχιστο για την κάθε νομοθεσία χρόνο: τα 25 έτη είναι περισσότερα από τα 15, από τα 5, από τα 10. Πλην όμως, ο φορέας κάθε χώρας που διαπιστώνει την συνολική 25ετία ναι μεν υποχρεούται να χορηγήσει την σύνταξη, ωστόσο δεν υποχρεούται να πληρώσει στον αιτούνται ποσό σύνταξης που αφορά σε χρόνο άλλης χώρας. Εν προκειμένω, ο ελληνικός φορέας θα χορηγήσει σύνταξη που αναλογεί στα 12 έτη για τα οποία ο αιτών εργάσθηκε στην Ελλάδα, ο γερμανικός φορέας για τα 4 έτη και ο γαλλικός για τα 9 έτη.

Ο συνταξιούχος που έχει ασκήσει το δικαίωμα της ελεύθερης μετακινήσεως, είτε κατά την διάρκεια του ενεργού επαγγελματικού του βίου, είτε κατά την συνταξιοδότησή του, προβλέπεται από τον κανονισμό που ρυθμίζει τον συντονισμό των κοινωνικοασφαλιστικών καθεστώτων εντός της Ε.Ε. ότι μπορεί να λαμβάνει την συνταξιοδοτική του παροχή από φορέα κράτους-μέλους, δίχως να είναι μόνιμος κάτοικος αυτού του κράτους-μέλους. Πρόκειται για την **πρόβλεψη για εξαγωγή των παροχών** (export-exportability of benefits). Λ.χ. ο Έλληνας συνταξιούχος που εργάσθηκε στην Γερμανία και συνταξιοδοτήθηκε από τον γερμανικό φορέα κοινωνικής ασφαλίσεως, μπορεί να εισπράττει στην Ελλάδα την μηνιαία σύνταξή του που καταβάλλει ο γερμανικός φορέας με τραπεζικό έμβασμα που αποστέλλεται από την Γερμανία.

Τέλος, η ευρωπαϊκή νομοθεσία περί συντονισμού περιλαμβάνει προβλέψεις για τον καθορισμό του κράτους-μέλους που είναι σε κάθε περίπτωση αρμόδιο να υπαγάγει στην κοινωνική του ασφάλιση ορισμένο πρόσωπο. **Ο** **καθορισμός του αρμοδίου κράτους-μέλους** (designation of the competent state) συντελείται επί τη βάσει του κανόνος lex loci laboris, ήτοι εφαρμόζεται η νομοθεσία του κράτους της εργασίας του εργαζομένου. Για ένα σύστημα κοινωνικής ασφαλίσεως, όπως είναι το ελληνικό, στο οποίο η κοινωνική ασφάλιση συνδέεται με την εργασία, η παραπάνω απάντηση μοιάζει όχι μόνον εύλογη, αλλά και αυτονόητη. Ωστόσο, υπάρχουν χώρες, στις οποίες η υπαγωγή στην κοινωνική προστασία που συνεπάγεται τη μελλοντική χορήγηση κοινωνικών παροχών εξαρτάται από την ιδιότητα του ενδιαφερομένου ως μονίμου κατοίκου. Ο κανόνας του καθορισμού του αρμοδίου κράτους-μέλους καλείται σε εφαρμογή σε περιπτώσεις διασυνοριακών εργαζομένων (frontier workers). Χαρακτηριστικό παράδειγμα μας παρέχει η περίπτωση εργαζομένου που ενώ είναι μόνιμος κάτοικος Βελγίου (που ασφαλίζει, όπως η Ελλάδα, με βάση την κατοικία) εργάζεται, μετακινούμενος καθημερινά, στην κοντινή Ολλανδία (που ασφαλίζει με βάση την κατοικία). Αν δεν υπήρχε η πρόβλεψη περί συντονισμού των διαφορετικών κοινωνικοασφαλιστικών καθεστώτων με τον προσδιορισμό του αρμοδίου να τον ασφαλίσει κράτους-μέλους, ο ανωτέρω θα έμενε ανασφάλιστος: το μεν Βέλγιο θα αρνούνταν την ασφάλισή του επειδή δεν εργάζεται σε αυτό, η δε Ολλανδία θα αρνούνταν επίσης, επειδή δεν είναι μόνιμος κάτοικος αυτής. Ο κανόνας του συντονισμού καθορίζει, εν προκειμένω ότι αρμόδιος είναι ο ολλανδικός φορέας, βάσει της αρχής lex loci laboris. Επισημαίνεται ότι ο συντονισμός των νομοθεσιών κοινωνικής ασφαλίσεως των επιμέρους κρατών-μελών δεν ανατρέπει τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του κάθε εθνικού συστήματος, σεβόμενο καταρχήν τις διαφορές που υπάρχουν. Εκείνο που επιδιώκει είναι ακριβώς να συντονίσει τα ξεχωριστά κοινωνικοασφαλιστικά καθεστώτα για να εξυπηρετήσει τους μετακινούμενους εντός της Ε.Ε. εργαζομένους, προκειμένου αυτοί να μην χάνουν λόγω της μετακινήσεώς τους τις ασφαλιστικές τους προσδοκίες, ενώ, κατά τα λοιπά, τα εθνικά συστήματα διατηρούνται – παρά τις μικρές αναγκαίες προσαρμογές, καθώς ανωτέρω στο παράδειγμα της Ολλανδίας – ως προς τον διακριτό χαρακτήρα του καθενός αλώβητα.